

Editoriale

3

Mancur Olson
Un nuovo approccio
all'etica della redistribuzione

5

Steve Pejovich
Diritti di proprietà e innovazione

43

Antonio Martino
Deficit di bilancio e vincoli costituzionali

65

Gordon Tullock
Assicurazioni sanitarie private:
costi, benefici, incentivi

83

Gerard Radnitzky
Beni pubblici e contratto sociale, una nuova soluzione

89

Bibliografia di studi liberali / I

101

Summaries in English

141

106

Deficit di bilancio e vincoli costituzionali

Antonio Martino

I deficit di bilancio sono stati considerati come il motore ultimo della crescita economica quando, sulla scia della «rivoluzione keynesiana», la maggior parte degli economisti credeva che livelli elevati di occupazione e stabilità potessero venire raggiunti attraverso appropriate manipolazioni del bilancio. In tempi recenti, tuttavia, abbiamo assistito a un capovolgimento della saggezza tradizionale dei professionisti dell'economia. Ai deficit si imputano ora una quantità di problemi economici diversi: l'inflazione, la disoccupazione, la lentezza della crescita, il crack del mercato azionario, i tassi di interesse elevati, le difficoltà di bilancia dei pagamenti, l'instabilità dei tassi di cambio e una varietà di altri guai.

Benché alcune di queste critiche siano dubbie o decisamente infondate, si riconosce tuttavia sempre più diffusamente che, mentre la crescita della spesa pubblica finanziata in deficit cambia la *struttura* della spesa totale, trasferendo fondi dal settore privato a quello pubblico, il suo impatto sul *livello* della domanda aggregata può ben essere, nella maggioranza dei casi, trascurabile.

Comunque stiano, a questo riguardo, le cose, le pagine seguenti saranno dedicate all'esame di tre tesi.

1) I deficit di bilancio facilitano la crescita del settore pubblico. La possibilità di dare vita ad un deficit consente ai politici di nascondere i costi del governo a coloro che li sopportano.

2) Paradossalmente, in circostanze diverse, la preoccupazione per la dimensione del deficit può rallentare la crescita della spesa. Secondo Friedman (1), è questo oggi il caso degli Stati Uniti. Ritengo,

tuttavia, che nel lungo periodo l'«effetto Friedman» abbia, nel rallentare la crescita della spesa, una rilevanza minore di quella che l'illusione finanziaria ha nell'accelerarla.

3) Benché i vincoli costituzionali possano alla fine dimostrarsi inefficaci, essi rappresentano probabilmente tutto ciò in cui possiamo sperare per fermare (temporaneamente?) o rallentare l'aumento della spesa pubblica.

Analizzando questi temi, farò riferimento soprattutto all'esperienza italiana. Sono convinto, tuttavia, che le conclusioni, lungi dall'essere idiosincratiche, siano invece largamente applicabili a una varietà di altri paesi. L'Italia pare essere il candidato ideale per lo studio dei deficit pubblici, sia per il suo collocarsi al primo posto fra le democrazie occidentali avanzate in termini di rapporto fra deficit e Pil, sia perché ha una ammirevole costituzione fiscale, voluta al fine di rendere quasi impossibile la formazione di deficit di bilancio.

IL PROBLEMA

Il più significativo aspetto d'insieme dell'economia italiana negli scorsi venticinque anni è stata la crescita della spesa pubblica, dell'imposizione fiscale, e dei deficit di bilancio. Di fatto, il problema italiano rappresenta una variazione estrema di un tema più generale: «La spesa pubblica nelle ventiquattro nazioni industrializzate appartenenti all'Ocse è ora pari al 43 per cento circa dei loro prodotti nazionali lordi. Nel 1960... il rapporto era solo del 29 per cento». E: «Dal 1965, in tutti i paesi industrializzati, le tasse sono salite in proporzione al Pil» (2).

Tabella 1 - Spese totali del settore pubblico

Anno	Miliardi di lire a prezzi		In % al Pil
	correnti	1988	
1960	7.588	91.709	32,7
1965	14.581	138.890	37,3
1970	22.816	187.191	36,3
1975	57.816	277.122	46,1
1980	168.809	379.483	43,2
1985	431.275	502.335	52,9
1988	572.349	572.349	53,1

Fonte: elaborazioni su dati della Banca d'Italia, 1988.

La spesa. Dal 1960 al 1988 la spesa pubblica è aumentata di 75 volte in termini nominali, del 524 per cento in termini reali (ossia, tenendo conto dell'inflazione), ed è passata dal 32,7 per cento del Pil al 53,05 per cento. Il processo tende ad accelerare: dal 1980 all'88, la spesa pubblica è cresciuta del 239 per cento in termini nominali, del 50,8 per cento in termini reali, ed è passata dal 43,2 al 53,05 per cento del Pil (tabella 1).

È bene osservare che questa spettacolare crescita – dall'80 all'88 l'aumento della spesa del settore pubblico ha assorbito il 58,4 per cento della crescita del Pil: per ogni milione di prodotto addizionale, 584 mila lire sono andate allo stato, 416 mila sono state lasciate al settore privato – ha avuto luogo in un'epoca in cui tutti i governi mettevano il controllo della spesa in cima ai loro programmi. I risultati dei loro sforzi sono stati, per usare un eufemismo, deludenti. Se dall'80 all'88 la spesa fosse rimasta costante in termini nominali, nell'88 il bilancio avrebbe avuto un *avanzo* di 284.646 miliardi di lire; se fosse rimasta costante in termini reali, il bilancio avrebbe ancora avuto un *avanzo*, in questo caso di 75.323 miliardi. Infine, se la spesa fosse cresciuta proporzionalmente al Pil, l'indebitamento netto nell'88 sarebbe stato pari a 16.322 miliardi: laddove quel che è accaduto è che esso ammontava a 118.894 miliardi.

Tabella 2 - Entrate fiscali in percentuale al Pil, media 1982-1984: un confronto internazionale

Francia	44,61	Germania	37,57	Giappone	27,08
Italia	40,72	Canada	33,61	media «G7»	35,95
Regno Unito	38,56	Stati Uniti	29,52	Ocse	36,87

Fonte: G. Peleggi, *Il prelievo tributario in Italia: un confronto internazionale*, in *Lo Stato come incassa*, Roma, Centro Studi Confindustria, 1987, p. 14.

L'imposizione fiscale. Contrariamente alla mitologia popolare, l'Italia è un paese pesantemente tassato. Gli italiani possono anche essere evasori fiscali ingegnosi, ma a conti fatti pagano comunque più imposte esplicite dei contribuenti degli altri paesi occidentali.

I confronti internazionali sono sempre difficili da effettuare. Tuttavia, ciò non dovrebbe scoraggiarci dal tentarli. Le cifre della tabella 2 non devono esser prese al loro valore di facciata; purtuttavia, considerata ogni possibile cautela, esse dimostrano quanto enormemente più serio sia in Italia il problema della tassazione eccessiva, in

paragone agli altri sei membri del cosiddetto «Gruppo dei Sette» (G7), e della media dei paesi Ocse.

È anche interessante notare che l'unico paese – la Francia – in cui il gettito fiscale in percentuale del Pil è superiore a quello italiano ha in corso un processo di revisione verso l'alto delle cifre del Pil, sicché l'Italia potrebbe fra breve conseguire il dubbio onore di essere il paese più pesantemente tassato nel Gruppo dei Sette.

Oltre che dalle, inevitabilmente discutibili, comparazioni internazionali, la severità della tassazione in Italia è dimostrata dalla sua rapida crescita nel tempo.

Le cifre della tabella 3 mostrano il veloce incremento delle entrate del settore pubblico dal 1975 in poi. Dal '75 all'88, il totale delle entrate è aumentato di più di dieci volte in termini nominali, di più del 124 per cento in termini reali, ed è passato dal 30,4 al 42,03 per cento del Pil. La crescita è stata particolarmente esorbitante per le entrate fiscali: dal '75 all'88, esse sono aumentate di oltre diciassette volte in termini nominali, di oltre tre volte e mezzo in termini reali, e la percentuale della spesa pubblica da esse finanziate è passata dal 14,6 al 25,6 per cento. Infine, per quel che riguarda le

Tabella 3 - Entrate totali del settore pubblico

Anno	Miliardi di lire a prezzi		In % al Pil
	correnti	1988	
1975	42.159	202.076	30,41
1976	55.778	228.812	31,90
1977	70.596	247.582	32,93
1978	85.454	267.177	33,70
1979	102.567	275.144	33,10
1980	134.301	301.909	34,64
1981	167.985	316.009	36,20
1982	209.351	338.090	38,40
1983	257.559	363.005	40,66
1984	288.810	367.220	39,71
1985	326.551	380.356	40,18
1986	368.380	405.344	41,10
1987	404.857	425.289	41,33
1988	453.455	453.455	42,03

Fonte: elaborazioni su dati della Banca d'Italia, 1988.

aliquote marginali, i contribuenti italiani partono dal 26 per cento, in corrispondenza a un imponibile di 11 milioni annui.

La propensione marginale alla spesa pubblica. Le cifre sulla spesa e sulle entrate pubbliche ci consentono di analizzare il rapporto fra le due. In particolare, merita di venir indagato il modo in cui la spesa pubblica reagisce ad aumenti delle entrate. La ragione è evidente: in una prospettiva *ex post*, è un truismo aritmetico dire che se le entrate crescono, mentre la spesa rimane costante, il deficit si riduce. Ma quel che è vero *ex post* non lo è necessariamente *ex ante*: un aumento delle entrate in confronto all'anno precedente non riduce di necessità il deficit se nel frattempo anche la spesa è cresciuta. L'effetto netto di un aumento delle entrate sulla dimensione del deficit dipende evidentemente dalle dimensioni della spesa in confronto con l'ampiezza dell'aumento delle entrate.

Mutuando un concetto keynesiano in qualche misura diverso, quel che conta è la «propensione marginale alla spesa pubblica», il rapporto fra crescita della spesa e crescita delle entrate. Tale rap-

Tabella 4 - Propensione marginale alla spesa pubblica (dG/dT)*

Anno	G nom.	dG	T nom.	dT	dG/dT
1974	45.738		36.419		
1975	57.816	12.078	42.159	5.740	2.1041812
1976	71.011	13.195	55.778	13.619	0.968867
1977	87.208	16.197	70.596	14.818	1.0930625
1978	109.051	21.843	85.454	14.858	1.4701171
1979	129.948	20.897	102.567	17.113	1.2211184
1980	168.809	38.861	134.301	31.734	1.2245856
1981	222.026	53.217	167.985	33.684	1.5798896
1982	273.112	51.086	209.351	41.366	1.2349756
1983	327.855	54.743	257.559	48.208	1.1355584
1984	374.590	46.735	288.810	31.251	1.4954721
1985	431.275	56.685	326.551	37.741	1.5019475
1986	473.456	42.181	368.380	41.829	1.0084152
1987	518.483	45.027	404.857	36.477	1.2343943
1988	572.349	53.866	453.455	48.598	1.1083995

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia, 1988.

* dG = crescita della spesa pubblica, miliardi di lire; dT = crescita delle entrate del settore pubblico, miliardi di lire; dG/dT = propensione marginale alla spesa pubblica.

porto è calcolato nella tabella 4 per il periodo 1975-1988. Le cifre mostrano che la propensione marginale è stata maggiore di uno in tutti gli anni tranne il 1976, con una media di 1,313 per l'intero periodo: un incremento delle entrate pari a un milione ha in media dato luogo a un aumento di 1.313.000 nella spesa, e ad un conseguente aumento di 313.000 nell'indebitamento netto. Questo significa inoltre che, benché le entrate siano cresciute ogni anno, ciò non ha prodotto una riduzione del deficit, poiché, con l'eccezione del 1976, la crescita delle entrate ha sempre stimolato una crescita della spesa anche superiore.

Quanto all'eccezione, in quell'anno la propensione marginale alla spesa pubblica è stata 0,97. Questo significa che nel '76 l'incremento delle entrate ha prodotto di fatto una riduzione del deficit. Tuttavia, per una riduzione del deficit pari a 30.000 lire il contribuente italiano ne ha pagate un milione. Alla luce dell'evidenza, far crescere le

Tabella 5 - Disavanzo pubblico

Anno	Miliardi di lire a prezzi		In % al Pil	In % alla spesa pubblica totale
	correnti	1988		
1951	388	5.591	3,74	-
1956	330	4.239	2,02	-
1961	357	4.224	1,38	4,1
1966	1.831	17.009	4,32	11,81
1971	4.757	37.131	6,94	16,77
1976	14.866	60.983	9,49	20,93
1981	53.296	100.259	11,39	24,00
1986	108.497	119.384	12,02	22,94
1988*	118.894	118.894	11,02	20,77

Fonte: Fondo monetario internazionale.

* Il dato del 1988 è della Banca d'Italia.

Tabella 6 - Disavanzo pubblico in percentuale al Pil, 1987: un confronto internazionale

Italia	12,6	Canada	4,9	Stati Uniti	2,4
		Francia	2,7	Germania	1,5
		Regno Unito	2,7	Giappone	0,9

Fonte: P. Craig Roberts, *Deficit Usa, un fantasma che turba solo l'Europa*, in «Il Sole 24 Ore», 18 novembre 1987, p. 5.

entrate pubbliche attraverso una più elevata imposizione fiscale non pare un metodo molto efficiente per tagliare il deficit.

Il deficit. L'incremento più spettacolare è stato quello del deficit. Dal 1960 al 1988, il deficit (nella definizione Fmi) è cresciuto di 325 volte in termini nominali (+ 32.360 per cento!), del 2.585 per cento in termini reali, ed è passato dall'1,6 per cento del Pil nel 1960 all'11,5 nel 1988.

Per avere un'idea delle dimensioni del deficit italiano, lo si confronti con quello statunitense. Nel 1985 il deficit Usa (nella definizione Fmi) raggiunse la quota impressionante di 212,11 miliardi di dollari. Se il governo federale avesse creato un deficit pari, in proporzione al Pil dei due paesi, a quello italiano, esso avrebbe raggiunto i 597,5 miliardi. Questo significa che, in termini relativi, il deficit italiano nel 1985 era circa il triplo di quello statunitense. E si tratta ancora di una minimizzazione, poiché negli Stati Uniti il deficit del *settore pubblico* è inferiore a quello del *governo federale*.

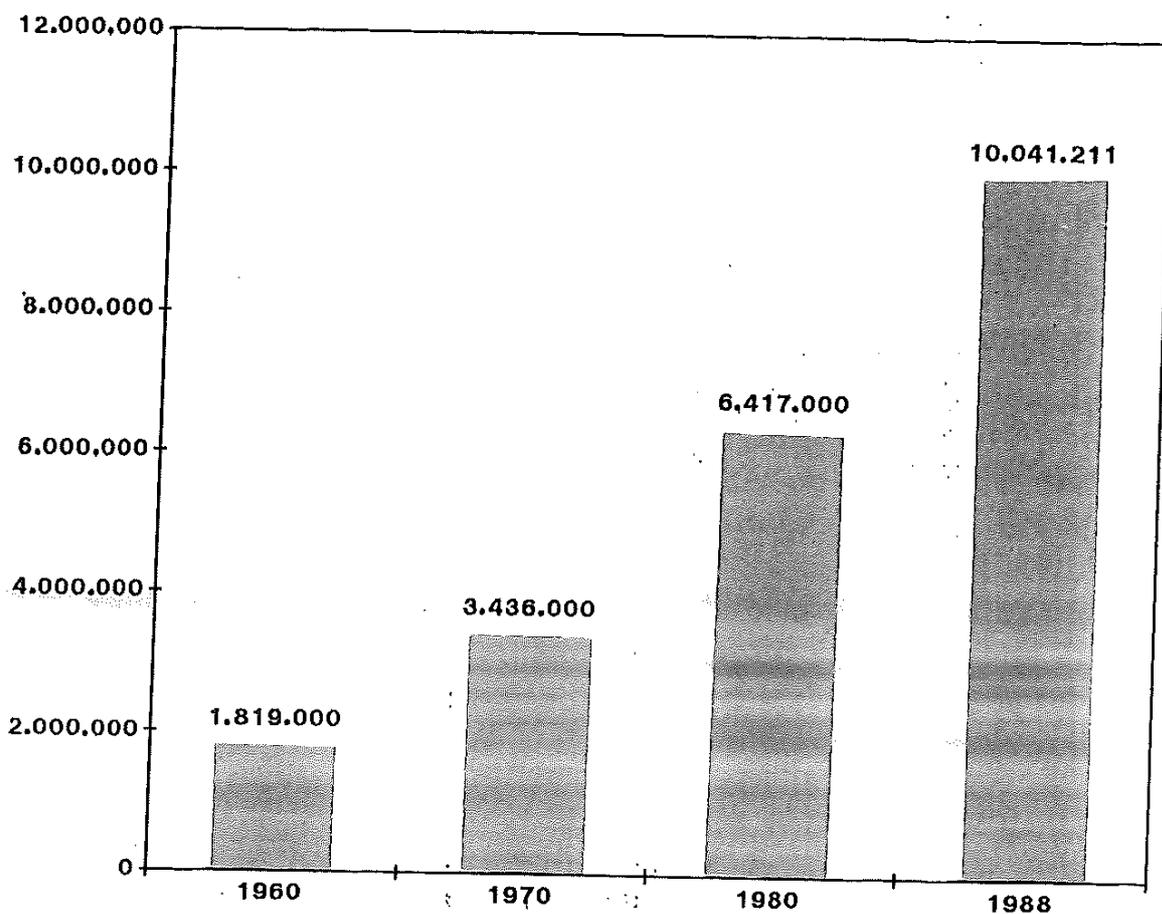
Stando ai dati contenuti nella tabella 6, l'ampiezza del deficit del settore pubblico italiano è sostanzialmente maggiore di quella dei deficit di tutti gli altri paesi appartenenti al «G7». È verosimile che la situazione sia proprio questa, anche se, probabilmente, le percentuali della tabella dovrebbero ormai esser aggiornate.

Il rapporto tra deficit e spesa pubblica è illustrato nei grafici 1-4. In termini reali pro capite, il costo del settore pubblico in Italia è cresciuto da 1.819.000 lire del 1960 a 10.041.000 lire del 1988 (entrambe le cifre sono espresse in lire 1988) (grafico 1). L'andamento temporale del deficit è stato notevolmente simile a quello della spesa totale, tanto in termini assoluti (grafico 2) quanto in percentuale del Pil (grafico 3). Infine, il deficit, in percentuale della spesa totale, ha fluttuato, ma con tendenza ascendente (grafico 4).

Il debito pubblico. Non sorprendentemente, la necessità di finanziare deficit annuali crescenti ha prodotto un rapido incremento del totale del debito pubblico in circolazione.

Le cifre della tabella 7 illustrano la crescita del debito pubblico. Come nel caso del deficit (tabella 5), il debito pubblico si ridusse, in termini di percentuale del Pil, intorno alla metà degli anni sessanta. Da allora in poi, ha cominciato a salire rapidamente: nel 1988, era 78 volte maggiore che nel 1965 in termini nominali, e più di 8 volte in termini reali. Nel corso dello stesso periodo, il debito pubblico è salito dal 34,2 al 96,1 del Pil. Stando a uno studio recente, si presume che il rapporto arriverà a 120,7 nel 1992.

Grafico 1 - Il costo del settore pubblico pro capite in lire a prezzi 1988



Fonte: elaborazione su dati della Banca d'Italia, 1989.

Tabella 7 - Debito pubblico

Anno	Miliardi di lire a prezzi		In % al Pil
	correnti	1988	
1950	4.709	69.188	50,9
1955	7.300	96.532	48,6
1960	9.286	112.231	40,0
1965	13.378	127.431	34,2
1970	23.189	190.251	36,9
1975	67.087	321.560	53,5
1980	206.212	463.565	52,8
1985	654.261	762.062	81,2
1988*	1.037.205	1.037.205	96,1

Fonte: Fondo monetario internazionale, *International Financial Statistics, Yearbook 1987*.

* Il dato del 1988 è della Banca d'Italia.

Il debito pubblico pro capite reale (a prezzi 1988) è salito da 2.700.000 lire nel 1966 a 18.300.000 lire nel 1988 (grafico 5).

Il deficit è stato anche una fonte di difficoltà (e un capro espiatorio) per le autorità monetarie, che sono sempre pronte a imputare l'elevato tasso della crescita monetaria alla dimensione del deficit di bilancio. Benché la crescita monetaria sia stata in generale strettamente collegata alla crescita del deficit, la brusca riduzione del tasso di crescita monetaria negli ultimi otto-nove anni è stata ottenuta nonostante il continuo incremento del deficit. Ciò pare indicare che la politica monetaria possa esser tenuta sotto controllo in maniera efficace anche in presenza di deficit ampi e crescenti.

UNA SPIEGAZIONE (3)

Gordon Tullock ha sostenuto che non abbiamo una teoria generale dell'espansione del governo, che tutte le spiegazioni della rapida crescita dell'imposizione fiscale e della spesa pubblica nel secondo dopoguerra sono contraddette dall'evidenza: quel che vale per un determinato paese a un tempo dato, non vale per un altro paese o per un altro periodo di tempo (4). In un certo senso, ciò è vero per definizione: le circostanze e il clima intellettuale prevalente variano molto da paese a paese e col passare del tempo. È vero anche che una teoria *generale* dovrebbe potersi applicare tanto a tendenze del passato quanto a sviluppi contemporanei. È indubbio che non possediamo una spiegazione soddisfacente per un così ampio spettro di eventi. In un altro senso, però, abbiamo davvero una teoria dell'espansione del governo che spiega con notevole precisione le tendenze prevalenti nelle democrazie occidentali durante gli ultimi venticinque o trent'anni. Non è una teoria nuova, ma merita di venir menzionata.

Il punto di partenza di tale spiegazione è l'esistenza di tre asimmetrie nella percezione dei costi e dei benefici della spesa pubblica. In primo luogo, il processo politico democratico tende a favorire decisioni il cui risultato è un vantaggio per un piccolo numero di beneficiari, laddove il costo è disperso su un gran numero di contribuenti (o consumatori). Per esempio, la decisione di conferire un beneficio di, diciamo, 57 miliardi a favore di mille beneficiari (per esempio, un sussidio agli esportatori nazionali di un certo bene) dà a ciascuno di essi un incentivo del valore di 57 milioni ad adoperarsi affinché la proposta venga approvata. D'altra parte, se il costo dell'opera-

Grafico 2 - Spesa pubblica (G) e disavanzo (G-T), 1960-1988, in miliardi di lire

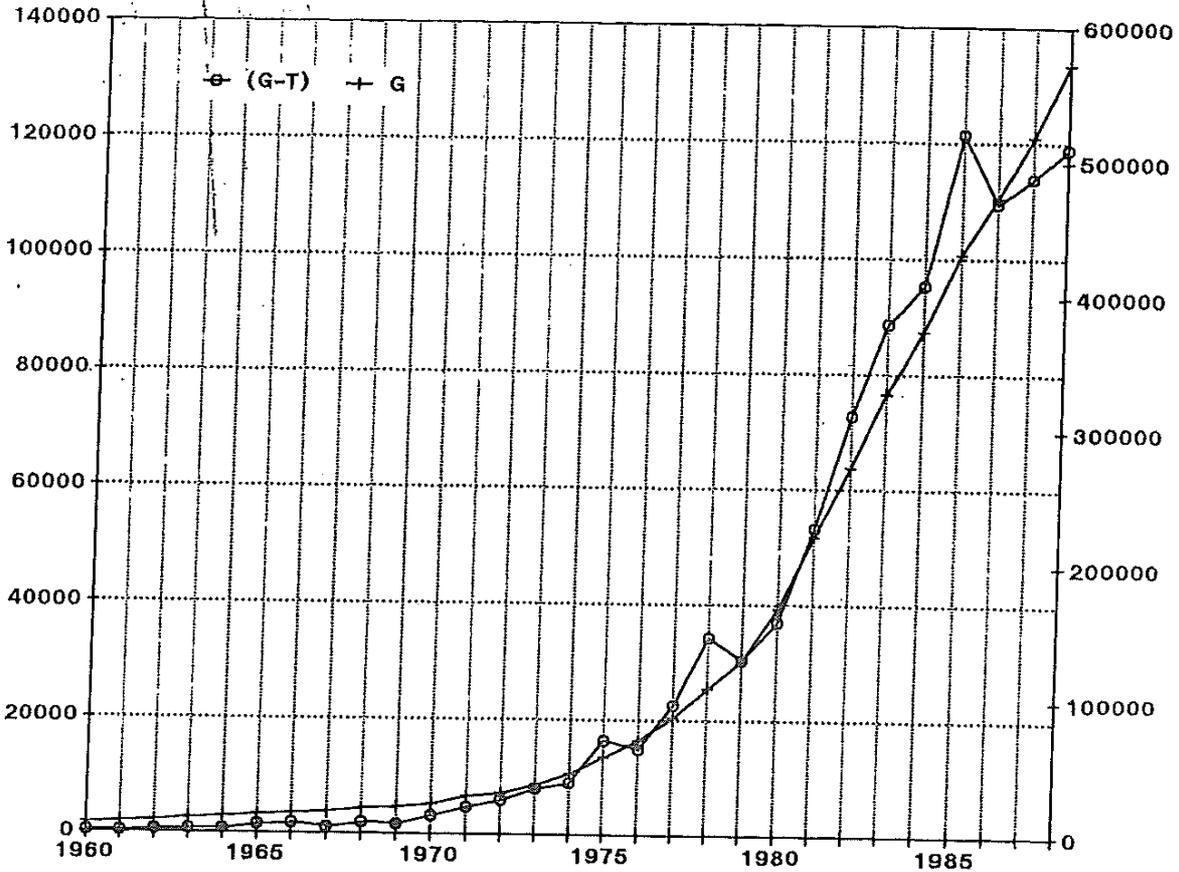
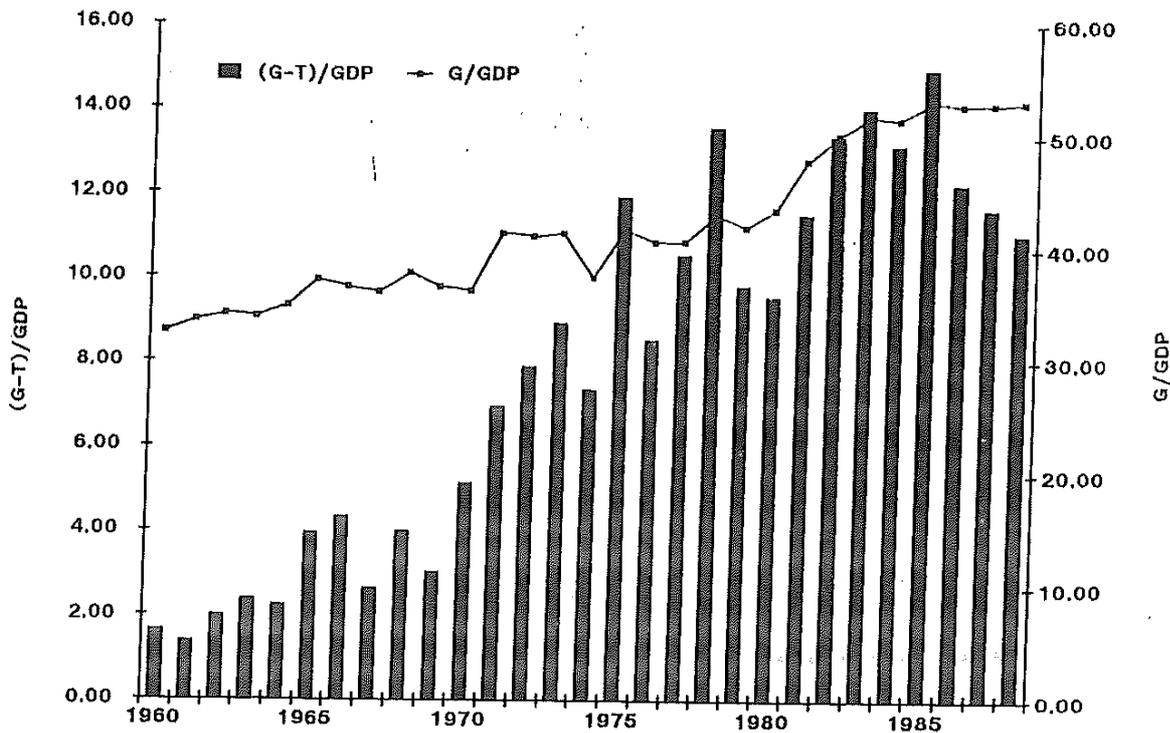


Grafico 3 - Deficit (G-T) e spesa pubblica (G) totale in % al Pil, 1960-1988



Fonte: elaborazione su dati del Fmi e della Banca d'Italia.

zione viene sopportato in parti uguali dall'intera popolazione, ogni e ciascun cittadino italiano pagherà solo mille lire. «In queste condizioni, il risultato non è dubbio: i saccheggiatori vinceranno a mani basse» (5).

Grafico 4 - Deficit pubblico (G-T) in % alla spesa totale (G), 1960-1988

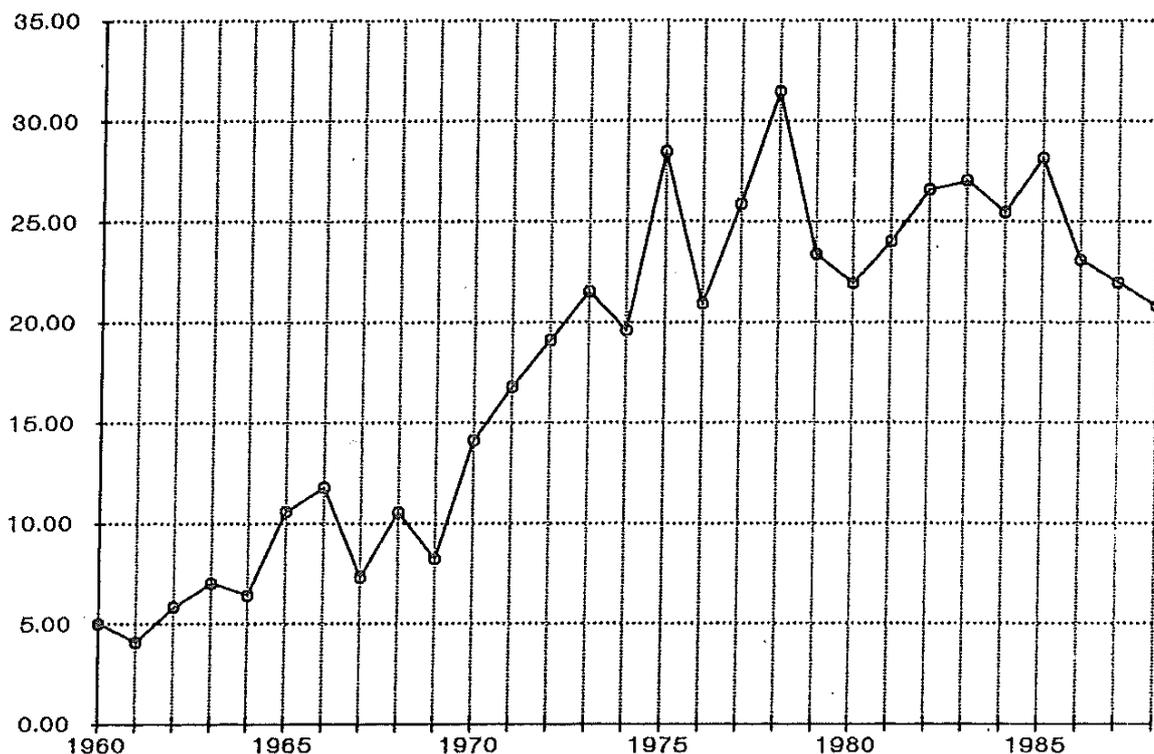
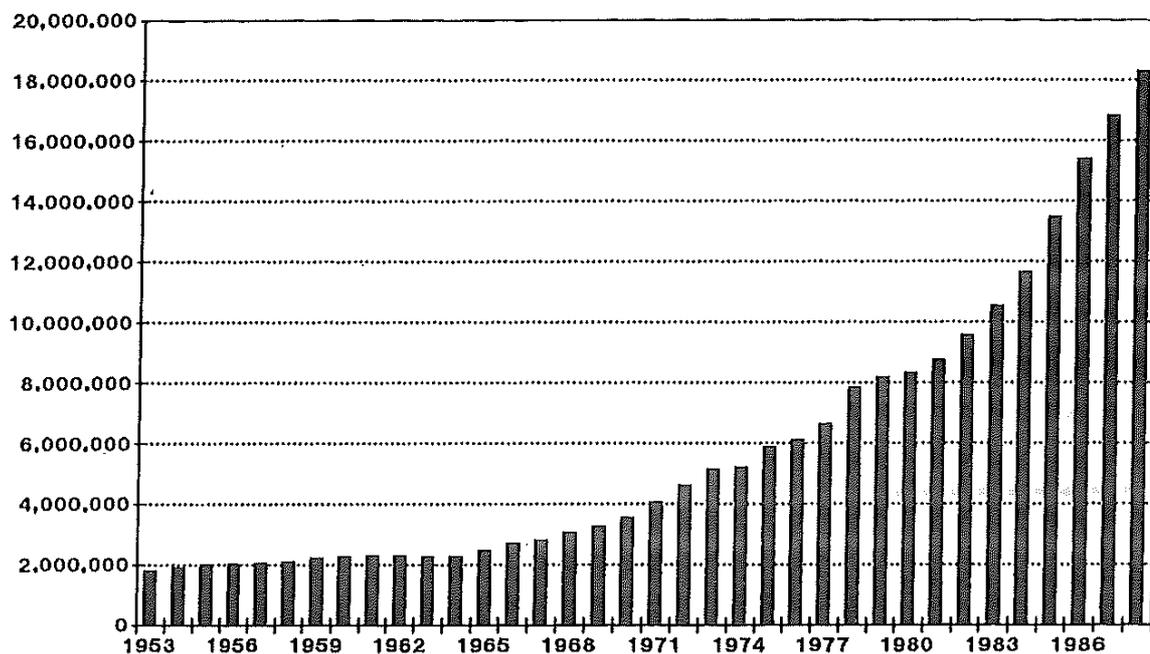


Grafico 5 - Debito pubblico pro capite in lire a prezzi 1988 (1953-1988)



Fonte: elaborazione su dati del Fmi e della Banca d'Italia.

L'esistenza di tale asimmetria è confermata dalla constatazione che la spesa per beni pubblici non è stata certo il fattore principale dietro alla crescita della spesa totale. Poiché i beni pubblici vanno a vantaggio di tutta la società, manca spesso intorno ad essi la formazione di attività di *lobbying* organizzate, sicché la crescita della spesa è normalmente più lenta. Una prova ulteriore dell'esistenza di tale asimmetria è data dalla quasi-impossibilità di *ridurre* la spesa pubblica, poiché i costi del taglio ricadrebbero su un piccolo numero di beneficiari, e dei vantaggi godrebbe la società nel suo intero (6). Infine, è ovvio che il successo del primo gruppo di beneficiari darà incentivo alla formazione di altri gruppi, sicché l'asimmetria si risolve in un processo di *espansione* del governo che tende a perpetuarsi nel tempo.

La seconda asimmetria si verifica perché il processo politico tende a favorire decisioni basate su *benefici* visibili e costi *invisibili*. La visibilità dei benefici assicura il sostegno alla proposta da parte dei possibili beneficiari, mentre l'invisibilità dei costi neutralizza l'opposizione dei contribuenti-elettori che li sopporteranno. Nell'esempio precedente, mentre ognuno dei produttori del bene ha un incentivo di 57 milioni a tenersi compiutamente informato sugli effetti a suo favore del sussidio, per il singolo contribuente il valore dell'informazione è di mille lire. Con ogni probabilità, dunque, mentre i beneficiari sapranno esattamente quanto stanno per guadagnare dalla proposta, coloro che ne sopportano il costo saranno (razionalmente) all'oscuro del suo effetto su di loro.

Infine, il processo politico favorisce decisioni il cui risultato è un guadagno *immediato* (anche se piccolo) laddove il costo (anche se elevato) viene pagato in un futuro *lontano*. Quest'ultima asimmetria è particolarmente acuta in Italia poiché, vista l'estrema instabilità dell'esecutivo (in media la «speranza di vita al momento della nascita» dei governi italiani è inferiore a un anno), l'orizzonte temporale dei decisori politici tende ad essere molto ridotto. In generale i governi tendono a favorire decisioni di spesa che conferiscono un vantaggio immediato a un qualche gruppo nella società, anche se il costo futuro della decisione è rilevante, perché con ogni verosimiglianza tale costo sarà sostenuto da un altro governo.

Se questa analisi è corretta, dovremmo aspettarci che l'espansione del governo sia più rapida quando la spesa pubblica è finanziata da un meccanismo che: a) distribuisce i costi su un gran numero di contribuenti; b) nasconde questi costi a coloro che dovranno sopportarli, e c) produce benefici immediati a prezzo di gravi (se non disastrose)

conseguenze in futuro. Un tale meccanismo esiste, e si chiama un deficit. Il suo andamento temporale – quanto meno in Italia – conferma l'analisi precedente al di là di ogni dubbio.

Devo osservare a questo punto che la validità dell'analisi non dipende dall'esistenza di una crescita *ininterrotta* del deficit. Quel che accade è che, quando il deficit raggiunge un certo ammontare, la necessità di ridurlo – sottolineata con grande vigore dai conservatori fiscali di tutti i partiti politici – produce una tassazione più elevata. È perfettamente possibile, dunque, che queste asimmetrie producano incrementi del deficit seguiti da incrementi della tassazione esplicita, a cui corrisponde una riduzione del deficit, e così via (questo, tuttavia, non è stato il caso in Italia, dove il deficit è cresciuto quasi senza interruzione: vedi tabella 5).

L'«effetto Friedman». Milton Friedman ha sostenuto che l'esistenza di un deficit di bilancio può impedire che il governo aumenti la spesa: «La maggior parte dei commentatori deplorano il grosso deficit di bilancio. Io lo considero benvenuto. Il deficit è l'unica cosa che ci costringa a pensare seriamente a come controllare la spesa federale. L'effetto economico del deficit è indiscutibilmente cattivo, il suo effetto politico, invece, è buono». E, più recentemente: «Il deficit ha rappresentato l'unico vincolo efficace alla spesa del Congresso» (7).

Friedman, evidentemente, si riferiva alla situazione degli Stati Uniti nel 1987. Visto l'impegno formale del Presidente a non aumentare in nessun caso la tassazione, il deficit ha rappresentato un deterrente efficace all'incremento della spesa. Tuttavia, se il Presidente americano non fosse stato preoccupato quanto Reagan dell'eccesso di imposizione fiscale, il deficit, più che limitare la spesa, avrebbe offerto una scusa magnifica per aumentare le tasse. C'è solo da augurarsi che la nuova Amministrazione ci risparmi una prova conclusiva in favore di questo assunto.

In altre parole, mentre ritengo che l'«effetto Friedman» negli Stati Uniti ci sia stato davvero, sono convinto che non si tratta di un fenomeno duraturo. Prima o poi, forse dopo un cambio di governo, la possibilità di creare un grosso deficit si dimostrerà una forza che agisce a favore della *crescita* della spesa piuttosto che del suo contenimento.

Questo accade perché, nel lungo periodo, la possibilità di avere un deficit consente alle nostre tre asimmetrie di operare liberamente. Per dirla con le parole di James Buchanan: «I gruppi benefi-

ciari, destinatari di trasferimenti diretti o di programmi finanziati dal governo, tendono ad essere concentrati, organizzati e capaci di esercitare influenza sulla classe politica. Al contrario, i gruppi dei contribuenti, cioè di coloro che pagano le imposte, tendono ad essere molto dispersi e a includere la stragrande maggioranza per via del fatto che le imposte sono generali anziché specifiche. Il risultato di tale asimmetria è che è più semplice convincere coloro che operano le scelte politiche ad espandere il bilancio di quanto non sia convincerli a ridurlo» (8).

In altri termini, quelle asimmetrie agiscono indisturbate quando i deficit di bilancio sono possibili, ma non provocano di necessità la crescita ininterrotta del deficit, poiché i governi avvicendano alla follia la prudenza fiscale. Quel che le asimmetrie assicurano è che la riduzione del deficit abbia sempre luogo a un livello di tassazione e di spesa superiore e non inferiore. Ma, ancora una volta, è la *possibilità* di avere un deficit di bilancio a consentire la crescita ininterrotta della spesa.

L'ITALIA, LA COSTITUZIONE, E KEYNES

Nasce a questo punto un'obiezione. Si deve riconoscere che la struttura degli incentivi che influenzano il comportamento degli elettori, dei politici e dei contribuenti così da promuovere la crescita del settore pubblico esiste da quando è nata la democrazia di massa. Perché, allora, i deficit pubblici in Italia hanno cominciato a crescere solo nei primi anni sessanta?

Lo straordinario paradosso del caso italiano è che l'Italia ha una costituzione fiscale la quale era stata pensata precisamente per impedire il tipo di disordine finanziario che sperimentiamo oggi, costringendo le decisioni di spesa a conformarsi a uno standard di responsabilità finanziaria.

La pietra miliare della costituzione fiscale italiana è l'ultimo comma dell'articolo 81, che dice: «Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». L'intento degli autori dell'articolo è esplicitato negli atti, pubblicati, della discussione precedente all'approvazione. Il loro scopo era quello di assicurare un approccio responsabile alle decisioni di spesa, nonché la tendenza al pareggio di bilancio. Poiché il comma precedente dell'articolo 81 vieta l'introduzione di nuove imposte e spese nella legge di bilancio, la combinazione dei due principi avrebbe do-

vuto avere come risultato un «vincolo rigoroso» alla formazione di incrementi nel deficit. Il significato della regola espressa nell'ultimo comma dell'articolo 81 è inequivoco per chiunque legga gli atti della sotto-commissione costituzionale; le sue implicazioni sono anche più chiare ad economisti che conoscano il lavoro di Knut Wicksell, il quale, addirittura nel 1896, aveva riconosciuto che, per assicurare la responsabilità finanziaria, era necessario associare le proposte di spesa a indicazioni precise sulla copertura dei loro costi.

Il vincolo costituzionale funzionò abbastanza bene fino al 1961: come mostra la tabella 5, dal 1951 al 1961 il deficit pubblico in Italia si è ridotto dell'8 per cento in termini nominali, del 24,5 per cento in termini reali, e, come percentuale del Pil, è passato dal 3,74 del 1951 all'1,38 del 1961 – una contrazione del 63 per cento. Poi la tendenza è cambiata: dal 1961 a oggi, la crescita del deficit ha rappresentato una delle poche certezze della vita economica. Perché?

La risposta, a mio avviso, è triplice. In primo luogo, c'è l'effetto della «rivoluzione keynesiana». Finché ha prevalso la «norma del pareggio di bilancio» la formazione di grossi deficit è stata scoraggiata, e il vincolo costituzionale è stato rispettato. Fino al 1961, ci sono stati dodici casi di rinvio di leggi al Parlamento da parte del presidente della Repubblica, che aveva rifiutato di firmarle in quanto violavano l'articolo 81 della Costituzione. Dopo il mutamento politico dei primi anni sessanta – l'«apertura a sinistra» – e l'avvento della «rivoluzione keynesiana», alla «norma del pareggio di bilancio» si sostituì la mitologia keynesiana della spesa in deficit. I vari presidenti della Repubblica non si avvalsero del loro potere di veto, e il principio costituzionale non fu più applicato. Le tre asimmetrie cominciarono ad operare senza limitazioni, e il deficit di bilancio esplose. La rapida crescita del settore pubblico può dunque venir attribuita all'effetto combinato del sistema di incentivi politici tipico del processo politico democratico da una parte, e, dall'altra, alle conseguenze della «rivoluzione keynesiana». Il «divorzio» fra le decisioni di spesa e quelle di imposizione fiscale, reso possibile dall'abbandono della «norma del pareggio di bilancio», ha consentito che tassazione e spesa crescessero rapidamente in risposta alle pressioni politiche originate dalle tre asimmetrie sopra menzionate.

La realtà degli eventi – in Italia, almeno – conferma la validità delle conclusioni di Buchanan e Wagner: «La crescente evidenza storica degli effetti negativi delle idee di Keynes non può continuare a essere ignorata. L'economia keynesiana ha dato mano libera ai politici; ha distrutto l'unico efficace ostacolo al dispiegarsi dei normali

appetiti dei politici a spendere e spandere in apparente assenza della necessità di tassare». E ancora: «Una sobria valutazione fa dire che, politicamente, il keynesianesimo rappresenta una malattia grave, tale da potersi dimostrare fatale, nel lungo periodo, per la sopravvivenza della democrazia» (9).

In aggiunta alle deleterie conseguenze del keynesianesimo, altri due fattori hanno contribuito all'abbandono della norma costituzionale. In primo luogo, la natura generale della Costituzione italiana: un documento ambiguo, velleitario, e spesso inapplicabile. In secondo luogo, l'ultimo comma dell'articolo 81 avrebbe potuto (e dovuto) esser espresso in maniera più precisa, così da poter essere o applicato o violato *apertamente*. Stando le cose come stanno, lo si è potuto aggirare «interpretandolo» in maniera più flessibile. Per esempio, quando una legge introduce una spesa destinata a continuare in futuro, politici ed «esperti costituzionali» sostengono che il principio è rispettato se la legge «indica i mezzi» di finanziamento della spesa per il primo anno, pur ignorando la necessità di raccogliere fondi per gli anni successivi.

CONCLUSIONE

Questi ultimi due fattori avrebbero potuto e dovuto venir evitati: non c'è alcun motivo in base a cui la Costituzione italiana debba rappresentare una lettura divertentissima per chiunque sia contrario alle costituzioni scritte. Allo stesso modo, il principio costituzionale avrebbe potuto esser formulato in maniera più esplicita e vincolante. È impossibile, tuttavia, dire a priori se una regola espressa meglio, nel quadro di una Costituzione più sensata, avrebbe superato la prova del mutamento di clima intellettuale provocato dal keynesianesimo. Ma, d'altra parte, dovremmo probabilmente evitare il pessimismo estremo di Anthony de Jasay che, nel suo ammirevole lavoro, paragona le norme costituzionali alle cinture di castità: «Con la chiave sempre a portata di mano, una cintura di castità, al massimo, ritarda il momento in cui la natura fa il suo corso» (10).

Anche se l'introduzione di una norma costituzionale rappresenta solo un rimedio temporaneo, dacché, prima o poi, i politici tenteranno di aggirarla, essa è l'unica opportunità di cui una democrazia dispone per controllare il processo di limitazione della libertà individuale ad opera di un Leviatano sempre più invadente. Non è un caso che, nel mondo occidentale, i paesi con una costituzione o

norma costituzionale federale (come la Svizzera, la Finlandia e gli Stati Uniti) sono quelli che hanno ottenuto i migliori risultati in termini di contenimento della crescita dello stato.

L'esperienza italiana dovrebbe insegnare agli altri paesi che una costituzione fiscale è necessaria. In realtà, se si conviene che la «mattia italiana» è solo una forma più acuta dello stesso male che colpisce tutte le società occidentali, l'esigenza di un insieme di vincoli alle decisioni irresponsabili di spesa non può non esser avvertita come urgente. È il massimo che un paese può fare per evitare di cadere nel tipo di marasma finanziario che affligge oggi l'Italia.

L'esperienza italiana, però, insegna anche un'altra, meno ottimistica, lezione: benché le costituzioni monetario-fiscali siano necessarie, esse sono ben lungi dal rappresentare una garanzia sufficiente contro l'invadenza e l'irresponsabilità del governo. Non esiste nulla di simile a un meccanismo giuridico infallibile che possa proteggerci per sempre. Non c'è nulla che possa sostituire la nostra costante vigilanza, la nostra consapevolezza della minaccia alla nostra libertà posta da un Leviatano sempre più invadente.

NOTE

Questo lavoro è stato presentato al Seminar on Analysis and Ideology (Interlaken, 15-19 maggio 1989). Una versione leggermente diversa era stata presentata al congresso della Mont Pèlerin Society di Tokyo-Kyoto del settembre 1988, e fa riferimento anche a lavori precedenti (A. Martino: *Constraining Inflationary Government*, Washington, The Heritage Foundation, 1982; *Italian Lessons on the Welfare State*, in «Economic Affairs», VI (1986), giugno-luglio, n. 5, pp. 18-25; *Noi e il fisco. La crescita della fiscalità arbitraria: cause, conseguenze, rimedi*, Pordenone, Edizioni Studio Tesi, 1987).

- (1) M. Friedman, *Economists and Economic Policy*, in «Economic Impact», I (1987), n. 57; e *Why the Twin Deficits Are a Blessing*, in «The Wall Street Journal Europe», 15 dicembre 1988.
- (2) Cfr. «The Economist», 1 giugno 1985.
- (3) Quel che segue è tratto dal mio *Italian Lessons on the Welfare State*, cit.
- (4) G. Tullock, *Esiste una teoria generale della crescita dello statalismo?*, in *La costituzione fiscale e monetaria: vincoli alla finanza inflazionistica*, Roma, Crea, 1983, p. 35 e seguenti.
- (5) V. Pareto, *Cours d'économie politique*, 1896; ristampato in *Scritti sociologici*, a cura di G. Busino, Torino, Utet, 1980², e citato in *The Year of Economists: 1980-81*, a cura di George Stigler e Clare Friedland, Chicago, University of Chicago Press, 1980.
- (6) Cfr. M. Friedman e R. Friedman, *Tyranny of the Status Quo*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1984, p. 42: «[C'è] una asimmetria fra la resistenza ad espandere le dimensioni del settore pubblico e la resistenza a ridurle, fra l'introduzione

di nuovi programmi e il loro smantellamento. Un allargamento è molto meno probabile incontri una resistenza concentrata ed efficace – di fatto, un sabotaggio – quale attende invece un tentativo di riduzione».

- (7) Cfr. i lavori di Friedman citati alla nota 1.
- (8) J. M. Buchanan, *I limiti alla fiscalità*, in *La costituzione fiscale e monetaria: vincoli alla finanza inflazionistica*, cit., p. 17 e seguenti; e *Tax Reform as Political Choice*, in «Economic Perspectives», I (1987), estate, n. 1, pp. 29-35.
- (9) J. M. Buchanan e R. E. Wagner, *The Consequences of Mr. Keynes*, Hobart Paper n. 78, Londra, The Institute of Economic Affairs, 1978, p. 27.
- (10) A. de Jasay, *The State*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, p. 187.